



经济及社会理事会

Distr.: General
6 November 2025
Chinese
Original: English

经济、社会及文化权利委员会

第 27 号一般性意见(2025 年): 经济、社会及文化权利与可持续发展的环境层面*

一. 导言

1. 清洁、健康和可持续的环境是享有经济、社会及文化权利的必要先决条件。大自然对于人类的生存和福祉不可或缺，因为它不仅支撑着生命，而且也关系着各种生态进程，包括空气和水的质量、土壤肥力、气候稳定性、植物授粉和减轻自然灾害的工作。然而，当今日益加快并相互关联的各种环境挑战，如气候变化、生物多样性丧失和污染，对今世后代享有经济、社会及文化权利的能力构成了严重威胁，并已在助长侵犯这些权利的行为。气候变化在人类活动的推动下，正在增加全球极端天气事件(如热浪、强降水和洪水、干旱和热带气旋)的频率和强度，并导致一些缓发变化，包括海平面上升。¹ 由于气候变化、土地和海洋利用方式的改变、资源过度开发、污染以及化学品和废物管理不善的综合影响，关键的生态进程正日益遭到破坏或削弱，物种和生态系统层面的生物多样性正在快速下降。²

2. 这种情况越来越令人担忧，因为这些相互关联的环境危机“增加了达到不可逆转的生物物理临界点的风险，从而威胁到维持生命的基本生态系统和进程”。³ 这些全球环境威胁是由不可持续的生产和消费水平推动的，特别是由对环境退化和气候变化负有最大历史责任的发达国家推动的，并且是因殖民时代的资源开采所造成的根深蒂固的对自然和人的长期支配关系而形成的。⁴ 照目前的资源开发、污染和环境破坏速度，如果不考虑地球的环境极限，就不可能实现所有人平

* 委员会第七十八届会议(2025 年 9 月 8 日至 26 日)通过。

¹ 政府间气候变化专门委员会，《2023 年气候变化：综合报告——第一、第二、第三工作组对气候变化专门委员会第六次评估报告的贡献》，第 5-7 页。

² 关于生物多样性和生态系统服务全球评估报告：为政策制定者提供的摘要，IPBEP/7/10/Add.1，第 5 和 6 页。

³ 对生物多样性丧失的深层原因、转型变革的决定因素和实现 2050 年生物多样性愿景的备选方案的专题评估：为政策制定者提供的摘要，IPBES/11/12/Add.2，第 5 页。

⁴ 同上，第 6 和 14 页。



等享有《公约》权利的目标。自然资源的不可持续利用及由此造成的环境退化往往引发武装冲突和不稳定，而这反过来又会加剧环境退化。⁵

3. 对环境危机所负历史责任最小的个人、群体和国家，包括殖民主义、奴隶贸易和种族隔离的受害者，往往受环境危机的影响最大，也最没有能力应对其不利影响。土著人民、农民和其他与大自然有着深厚联系的群体最先遭受环境危机的毁灭性后果。此外，环境恶化也加剧了最大的全球挑战之一，即消除贫困、结束饥饿和营养不良，并助长了移民和难民危机。这凸显了可持续发展的经济、社会和环境层面之间的相互联系。鉴于这些相互关联的挑战，必须加强对落实经济、社会及文化权利的指导，把今世后代的人的尊严以及环境正义放在中心地位。

4. 本一般性意见重点指出了环境退化对经济、社会及文化权利的不利影响，并澄清了《经济社会文化权利国际公约》缔约国对可持续发展的环境层面的义务。在本一般性意见中，委员会力求就如何以尊重生态极限和自然资源的有限性的方式落实这些权利提供指导。

二. 解释的范围和方法

5. 可持续发展旨在在所有人积极、自由、切实地参与发展并公平分配由此产生的利益的基础上，实现所有人的适当生活水准权，同时不损害后代满足其自身需求的能力。⁶ 这需要在经济、社会和环境层面采取平衡、综合的方法。委员会在实践中特别指出了《公约》与可持续发展之间的密切联系，⁷ 并强调，充分实现所有人，特别是弱势和边缘化人群的经济、社会及文化权利，对于实现可持续发展至关重要。⁸ 与此同时，委员会认识到，保护环境对于实现这些权利不可或缺。

6. 委员会认识到，享有清洁、健康和可持续环境的权利是一项自主人权，对于切实享有《公约》所载的所有权利不可或缺。这项权利既包含在整个《公约》内，也是从《公约》规定的具体权利(包括健康权⁹、适当生活水准权和参与文化生活权¹⁰)中衍生出来的。享有健康环境的权利还在 2022 年得到大会的明确承认，¹¹ 此后又得到了《联合国气候变化框架公约》和《生物多样性公约》缔约方会议的承认。¹²

⁵ [A/79/270](#), 第 84 和 85 段。

⁶ [A/42/427](#), 第 24 页。

⁷ [E/2003/22-E/C.12/2002/13](#), 附件六, 第 2 和第 4 段; [E/C.12/2012/1](#), 第 5 段。

⁸ [E/C.12/2019/1](#), 第 4 和 5 段。

⁹ 第 14 号一般性意见(2000 年), 第 11、15 和 36 段。

¹⁰ 第 21 号一般性意见(2009 年), 第 16 段。

¹¹ 大会第 76/300 号决议。

¹² 《沙姆沙伊赫实施计划》，第 1/CMA.4(2022)号决定，序言；第一次全球盘点的结果，第 1/CMA.5(2023)号决定，序言；《昆明—蒙特利尔全球生物多样性框架》，第 15/4(2022)号决定，附件，第 7(g)段；儿童权利委员会，第 26 号一般性意见(2023 年)，第 8 段；国际法院，《各国在气候变化方面的义务，咨询意见》，2025 年 7 月 23 日，第 393 段。

7. 虽然许多个人和群体，特别是那些处于弱势和边缘化境地的个人和群体，由于环境退化，他们的《公约》权利已经受到严重影响，但随着时间的推移，这些影响可能还会加剧。如果不采取紧急和持续的行动，子孙后代将承受更大的负担，实现《公约》权利的机会将会减少。因此，要确保逐步实现《公约》权利，就需要有一种代际视角，由各代人公平分享权利、责任及资源。

8. 结构性不平等在国家和国际层面都持续存在。获得自然资源、土地、公共产品和服务方面的不平等以及国家政策和决策过程的不平等仍然阻碍着可持续发展。为了确保所有人实现《公约》权利，必须通过充分尊重不歧视和实质性平等原则来克服这些不平等。目前的全球经济结构仍然受到过去和现在生产和消费模式不平衡的影响，即发展中国家继续承受着开采和生产的环境负担，而发达国家却获得不成比例的经济好处。¹³ 这些结构性不对称可能会损害许多贫穷国家在摆脱对化石燃料的依赖、实现经济转型的同时确保享有《公约》权利的能力。¹⁴ 履行《公约》规定的国际援助与合作的义务，以及相关条约和一般国际法规定的共同但有区别的责任和各自能力原则，对于解决这些不平等、实现可持续发展至关重要。

9. 根据《维也纳条约法公约》第三十一条第三款(c)项，在澄清缔约国实现与可持续发展环境层面有关的《公约》权利的义务时，必须考虑到国际环境法。¹⁵ 反过来，缔约国在履行国际环境法规定的义务时，也必须履行包括《公约》在内的国际人权法规定的义务。

10. 在环境退化的背景下解释和执行《公约》时，应遵循其中的一般义务和基本原则，包括逐步实现各项权利和最大限度地利用现有资源，以及平等和不歧视、切实参与、知情权、诉诸司法以及国际援助与合作的原则。这一框架应进一步纳入享有清洁、健康和可持续环境的权利以及发展权，后者要求公平地满足今后世代的发展和环境需要。¹⁶ 国际环境法的相关规则，包括代际公平原则¹⁷、共同但有区别的责任和各自能力原则¹⁸ 以及预防原则¹⁹，也应该是解释的指导原则。要充分实现《公约》权利，就需要实现公正转型，迈向以人权和地球福祉为中心的可持续经济模式。

¹³ A/HRC/57/30, 第 6 段。

¹⁴ A/HRC/54/27, 第 50-52 段; A/HRC/44/44, 第 29-32 段。

¹⁵ 人权事务委员会，第 36 号一般性意见(2018 年)，第 62 段；美洲人权法院，2017 年 11 月 15 日关于环境与人权的 OC-23/17 号咨询意见，第 44 段；欧洲人权法院，Verein Klimaseniorinnen Schweiz 等诉瑞士，第 53600/20 号申请，2024 年 4 月 9 日的判决书，第 434 段。

¹⁶ 《子孙后代问题宣言》；《维也纳宣言和行动纲领》，第 11 段；《发展权利宣言》。

¹⁷ 《里约宣言》，原则 3；《巴黎协定》，序言；《生物多样性公约》，序言和第 2 条。

¹⁸ 《里约宣言》，原则 7；《联合国气候变化框架公约》，第三条第 1 款；《巴黎协定》，第二条第二款。

¹⁹ 《里约宣言》，原则 15；《联合国气候变化框架公约》，第三条第 3 款；《生物多样性公约》，序言。

三. 在环境退化背景下缔约国根据《公约》承担的义务

A. 一般义务

尊重、保护和落实的义务

11. 缔约国有义务尊重、保护和落实《公约》权利。在环境退化的背景下，尊重的义务要求缔约国避免采取可预见会对空气、土地、水、海洋、气候稳定性、生物多样性和生态系统造成重大损害的行为。保护的义务要求缔约国防止可能导致侵犯《公约》权利的环境损害，包括监管在其管辖或控制下的其他行为体(如企业实体)的活动。这也要求缔约国在保护《公约》权利免受环境损害方面克尽职责，采用与风险程度相称的尽职标准²⁰，并须采取一切适当和必要的措施，保障这些权利的享有免受人类活动造成或加剧的环境威胁，如海平面上升、水资源短缺、洪水、干旱、荒漠化、土地退化、森林砍伐、空气、水和土壤污染以及风暴。即使在缺乏充分科学确定性的情况下，如果有可能造成严重和不可逆转的环境损害影响《公约》权利，缔约国就应适用预防原则，采取一切必要措施避免这种损害。²¹ 落实的义务要求缔约国采取适当的立法、行政、财政、司法和其他措施，确保人们能够享有《公约》权利，包括维护、保护和恢复对这些权利至关重要的生态系统。这包括确保空气清洁、气候安全、土地肥沃、生态系统(包括森林和湿地)健康、河流和海洋完好。²²

12. 虽然企业可以为人权和可持续发展做出贡献，但某些活动——如开采和使用化石燃料、大规模采矿、砍伐森林以及其他导致资源枯竭和污染的做法——会严重损害《公约》权利的享有。缔约国必须采取立法、行政、教育和其他适当措施，确保提供有效保护，防止企业侵犯《公约》权利，包括建立监管框架来监督和监测企业活动。还必须建立有效的机制，以确保问责，并为与企业相关的侵犯人权行为的受害者提供补救。²³ 此外，缔约国还应建立一个法律框架，要求工商企业尽责落实人权和环境义务，查明、监测、防止、减轻其决策、业务和价值链对《公约》权利产生的不利环境影响并提供补救。²⁴

13. 鉴于所有人权都是相互依存和不可分割的，缔约国必须在环境问题上确保充分的程序保障，包括有关气候变化的减缓、适应和赔偿、知情权、公众广泛切实参与所有相关规划和决策过程以及诉诸司法和有效补救的程序保障。²⁵ 在土著

²⁰ 美洲人权法院，拉奥罗亚居民诉秘鲁，2023年11月27日的判决书，第126段；国际海洋法庭，2024年5月21日关于气候变化与国际法的咨询意见，第239段；美洲人权法院，2025年5月29日关于气候紧急情况与人权的OC-32/25号咨询意见，第232-235段；国际法院，《各国在气候变化方面的义务，咨询意见》，第280-300段。

²¹ 第25号一般性意见(2020年)，第56段；美洲人权法院，OC-23/17号咨询意见，第242段。

²² 第26号一般性意见(2022年)，第38段；第15号一般性意见(2002年)，第28段。

²³ [A/HRC/17/31](#)，附件，第25段。

²⁴ 第24号一般性意见(2017年)，第16段；第26号一般性意见(2022年)，第30段。

²⁵ 第25号一般性意见(2020年)，第53-56段；《里约宣言》，原则10；《奥胡斯公约》；《埃斯卡苏协定》。

人民受到影响时，他们的自由、事先和知情同意权必须得到尊重和保护。²⁶ 缔约国应尊重、保护和促进环境和土著人权维护者的工作，以及支持边缘化和弱势人群实现《公约》权利的其他民间社会行为者的工作。²⁷ 缔约国应采取一切必要措施，确保环境人权维护者和记者在开展工作时不必担心受到骚扰、恐吓或暴力，包括保护他们免受第三方伤害。²⁸ 国际和国内决策也必须遵循诚信保障措施，如透明度、利益冲突管制和反监管俘获措施，以便成果不受可能损害清洁、健康和可持续环境权的不当影响。

14. 在某项活动被确定对环境构成重大风险、从而影响《公约》权利的享有时，缔约国必须开展环境和人权影响评估，因为这是程序性义务的核心组成部分。²⁹ 评估应在活动开始之前进行，应保持独立，考虑到累积影响，如果活动可能影响土著人民的领土，则评估应以尊重其文化的方式进行。³⁰ 开展这种评估时应有公众的切实参与，评估结果应予以公布，为预防、停止任何侵犯或侵害人权行为并提供补救的措施提供参考。

15. 要尊重、保护和落实《公约》权利，就需要解决气候变化、生物多样性丧失和污染等相互关联的危机的根源。这些危机是由不可持续的生产和消费模式以及基于无限增长的经济模式所推动的。向以人权和地球福祉为中心的经济转型对于确保在地球生态极限内平等享有人权至关重要。

16. 具体而言，气候变化已经对《公约》权利的享有产生了严重影响，并加剧了其他环境挑战，需要进行系统性的转变并采取具体的政策措施。根据《公约》，缔约国有义务采取和实施减缓和适应措施，保护《公约》权利免受气候变化的影响，并为气候变化的不利影响提供赔偿。这些措施必须反映出实现全球气温目标的最高雄心，旨在避免最严重的气候相关危害，维护人权和可持续发展。在设计和实施减缓和适应措施时，缔约国必须确保这些措施兼顾残疾问题，³¹ 设法解决结构性歧视或不平等，特别关注弱势个人和群体的权利。³²

17. 为了减缓气候变化，缔约国必须根据现有的最佳科学证据，采取一切可用措施，按照《巴黎协定》规定的温度目标减少温室气体排放。³³ 如果目前的化石燃料生产速度继续下去，全球温室气体排放量可能会超过符合《巴黎协定》温度目标的水平，对实现《公约》权利产生深远的影响。此外，缔约国还应逐步减少化石燃料基础设施的扩建，无论是由公共当局还是私人行为者所为，并逐步取消

²⁶ J.T.等人诉芬兰([E/C.12/76/D/251/2022-E/C.12/76/D/289/2022](#))，第 14.6 段；第 24 号一般性意见(2017 年)，第 12 和 17 段。

²⁷ 第 15 号一般性意见(2002 年)，第 59 段；第 18 号一般性意见(2005 年)，第 51 段。

²⁸ 大会第 78/216 号决议，第 18、21 和 27 段。

²⁹ 乌拉圭河纸浆厂案(阿根廷诉乌拉圭)，判决书，《2010 年国际法院案例汇编》，第 204 段；美洲人权法院，OC-23/17 号咨询意见，第 160 段。

³⁰ J.T.等人诉芬兰，第 14.6 段。

³¹ 见 <https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/hrbodies/crp/statement/2024-11-19-stm-disability-Inclusion-Climate-Action.docx>。

³² HRI/2019/1，第 13 段。

³³ 《巴黎协定》，第二条；《格拉斯哥气候协议》，第 1/CMA/3 号决定，第 21 段；第一次全球盘点的结果，第 1/CMA.5(2023)号决定，第 38 段；国际法院，《各国在气候变化方面的义务，咨询意见》，第 224 段。

不能解决能源贫困或公正转型问题的低效化石燃料补贴。³⁴ 缔约国应尽一切努力，以公正、有序、公平的方式促进可再生能源，逐步淘汰燃煤发电，并在能源系统中摆脱化石燃料。³⁵ 发达国家应按照共同但有区别的责任和各自能力原则，带头开展减缓努力，并向发展中国家提供财政和技术援助，使其能够采取有效的气候行动。³⁶ 减缓措施还包括：提高能源效率；通过预防、回收、再利用减少废物的产生；最大限度地减少食物浪费；向符合人权的可持续粮食体系过渡；推进碳中和住房建设。³⁷

18. 森林、土地、湿地和海洋生态系统作为温室气体的天然汇和库，在气候变化减缓和适应工作中发挥着关键作用。缔约国必须采取一切必要措施，养护、保护和恢复这些生态系统，包括停止和扭转森林砍伐、土地和森林退化以及海洋污染。³⁸ 根据预防原则，对于未经检验的气候相关技术，在充分了解和评估其环境风险和对《公约》权利的潜在影响之前不宜采用。³⁹

逐步实现(第二条第一款)

19. 逐步实现要求缔约国采取深思熟虑、具体和有针对性的步骤，尽可能迅速有效地争取充分实现《公约》权利。⁴⁰ 为了监测和评价这方面的进展情况，必须纳入适当的指标和有时限的目标。缔约国在设计法律、政策和方案时必须充分考虑到可持续性，以确保今世后代都能实现这些权利。

20. 如果不能解决现有的不平等或加剧享有《公约》权利方面的差距，那么，就不能认为在实现这些权利方面取得了长足的进展。逐步实现必须以不歧视和平等原则为指导，首先是满足每项权利的最低基本水平。缔约国必须改善所有人实现这些权利的状况，同时优先考虑边缘化或弱势个人和群体，他们往往受环境退化的影响最大，而且应对资源较少。

21. 逐步实现的原则意味着禁止倒退。⁴¹ 这意味着缔约国必须避免采取任何会降低《公约》权利的实现水平的措施。如果有人提议采取倒退性措施，则必须从《公约》规定的全部权利和最大限度地充分利用现有资源的角度出发，提出充分的理由。需要最认真地考虑此类措施是否具有临时性、必要性、相称性和非歧视性，以及它们在多大程度上影响相关权利的最低核心内容。⁴²

³⁴ E/C.12/NOR/CO/6, 第 11 段; HRI/2019/1, 第 12 段; 《联合国气候变化框架公约》，第 1/CMA.5 号决定，第 28 段。

³⁵ 《未来契约》，大会第 79/1 号决议，第 28(c)段。

³⁶ 《巴黎协定》，第四条第四款；国际法院，《各国在气候变化方面的义务，咨询意见》，第 247 和 248 段；美洲人权法院，OC-32/25 号咨询意见，第 328-330 段。

³⁷ A/HRC/56/46, 第 7-14 段。

³⁸ 大会第 79/1 号决议，第 28(e)段；国际海洋法法庭，关于气候变化和国际法的咨询意见，第 151 和 152 页。

³⁹ A/74/161, 第 83 段；生物多样性公约缔约方大会，第 X/33(2010)号决定，第 8(w)段，第 XIII/14(2016)号决定，第 6 段。

⁴⁰ 第 3 号一般性意见(1990 年)，第 9 段。

⁴¹ 第 3 号一般性意见(1990 年)，第 9 段。

⁴² E/C.12/2016/1, 第 4 段；E/C.12/2007/1, 第 10 段；Ben Djazia 和 Bellili 诉西班牙(E/C.12/61/D/5/2015), 第 17.6 段。

22. 倒退的例子可能包括：削弱环境法规，从而增加健康风险，或减少获得清洁水和卫生设施的机会。⁴³ 不考虑环境退化(如气候变化、生物多样性丧失和污染)对子孙后代的长期影响，也可能构成不可接受的倒退。

23. 充分实现《公约》权利必须在地球的生态极限内进行。解决生产和消费水平过度的措施—特别是当这种模式威胁到权利的长期实现时—不应被视为倒退。相反，一国采取措施维持或助长造成重大环境损害的消费模式，从而随着时间的推移破坏权利的公平实现，这可能构成倒退。

尽资源能力所及(第二条第一款)

24. 《公约》第二条第一款中的“资源”一词包括来自公共、私人、国内或国际来源的人力、财力、技术、自然、文化和科学资源。⁴⁴ 缔约国必须调动和分配最大可用资源，以符合生态极限和可持续发展目标的方式逐步实现《公约》权利。这包括防止气候变化、污染和生物多样性丧失之类的环境退化造成的危害，并确保在向可持续经济转型的整个过程中充分尊重、保护和落实这些权利。

25. 缔约国应通过打击逃税、避税和腐败等措施，并通过加强累进税制，增加资源供应量，同时避免给弱势个人和群体带来不必要的负担。⁴⁵ 财政政策应该是可持续的，应支持向低碳经济的公正转型，并保护低收入家庭在转型期间免受成本增加的影响。从广义上讲，财政政策应激励可持续发展模式，并应通过透明和参与性的进程来制定。解决经济和结构性不平等对于充分实现《公约》权利和推进可持续发展至关重要。还必须保证获得土地、自然资源和科学的研究的机会公平。

26. 自然资源是人类福祉不可或缺的一部分，通过清洁的水、卫生设施、空气、食物和健康的生态系统，可持续利用自然资源有助于实现《公约》权利。⁴⁶ 缔约国必须采用生态系统方法，促进自然资源的养护、可持续利用和公平分享，包括获得土地和水的机会。⁴⁷ 为了今世后代，必须对这些资源进行可持续的管理，包括鼓励可持续做法和投资于气候适应活动。还必须承认土著人民和传统社区在维护生物多样性和生态系统方面的重要作用，尊重并在符合人权和可持续发展的情况下支持他们的传统生计、文化习俗和世界观。⁴⁸

B. 核心义务

27. 委员会在第 3 号一般性意见(1990 年)中申明，缔约国的核心义务是至少确保达到《公约》承认的每一项权利的基本水平。这仍然适用于冲突、紧急情况或自

⁴³ 美洲人权法院，拉奥罗亚居民诉秘鲁，2023 年 11 月 27 日的判决书，第 186 和 187 段。

⁴⁴ 第 3 号一般性意见(1990 年)，第 13 段；第 24 号一般性意见(2017 年)，第 23 段。

⁴⁵ 见 E/C.12/2025/1。

⁴⁶ 千年生态系统评估，《生态系统和人类福祉：综述》(华盛顿特区，岛屿出版社，2005 年)。

⁴⁷ 第 26 号一般性意见(2022 年)，第 38 段；大会第 73/284 号决议，第 3 段；《生物多样性公约》，第 2 条；生物多样性公约缔约方大会，第 V/6(2000)号决定。

⁴⁸ 生物多样性公约缔约方大会，第 X/33(2010)号决定，第 8(一)和(五)段。

然灾害情况。⁴⁹ 在环境退化和向可持续经济转型的背景下，这包括能够获得基本医疗保健、基本住所和住房、安全和充足的水和卫生设施、充足和安全的食物以及符合最低标准的教育。这项义务还包括保证人们能够获得基本公共服务和基本收入保障，包括通过社会保障制度，⁵⁰ 并能获得公正和良好的工作条件，包括职业安全和能够确保体面生活的最低工资。⁵¹ 还必须确保人们能够参与文化生活、获得对享有人权至关重要的科学进步及其应用带来的惠益。⁵²

28. 此外，缔约国负有一项核心义务，即保障在短期、中期和长期内达到《公约》权利基本水平所需的环境条件，包括保护家用水源、减少污染物、保护森林和湿地等重要生态系统。作为当务之急，缔约国必须尽一切努力，利用一切可用资源，防止——无法防止则减轻——危及达到《公约》权利基本水平的环境损害。在发生伤害时，缔约国必须确保获得有效补救和赔偿的途径。保障这些基本环境条件的政策和措施必须充分尊重《公约》权利，确保不会损害享有这些权利的基本水平。

29. 委员会回顾指出，未能履行最低核心义务的唯一可接受的理由是，显然已尽了努力，利用一切可用资源优先履行这些最低义务。⁵³ 缔约国还应要求国际社会提供援助，以履行其核心义务。有能力的缔约国和其他行为体尤其有责任提供国际援助和合作，使资源较少的国家能够履行其核心义务，⁵⁴ 这在灾害和紧急情况下尤为迫切。

C. 国际义务

域外义务

30. 委员会此前曾申明，缔约国有义务在境外尊重和保护对《公约》权利的享有，⁵⁵ 并在审查缔约国定期报告时一直提到这些义务，特别是与商业活动有关的义务。在环境退化的背景下，缔约国有责任防止气候变化、污染或不可持续的发展对在其他国家享有《公约》权利造成可预见的损害。这包括对在其有效控制下的助长这种损害的活动进行监管。根据国际环境法对《公约》作系统性解释可以强化这些义务。⁵⁶ 防止对其他国家造成重大环境损害的义务是一项既定的习惯法规则。⁵⁷ 它要求各国使用一切可用手段“避免在其领土上或在其管辖下的

⁴⁹ E/C.12/2001/10, 第 17 段。

⁵⁰ E/C.12/2015/1, 第 8 段。

⁵¹ 第 23 号一般性意见(2016 年), 第 65 段。

⁵² 第 21 号一般性意见(2009 年), 第 55 段; 第 25 号一般性意见(2020 年), 第 52 段。

⁵³ 第 3 号一般性意见(1990 年), 第 10 段。

⁵⁴ 第 14 号一般性意见(2000 年), 第 45 段。

⁵⁵ 第 15 号一般性意见(2002 年), 第 31 段; 第 24 号一般性意见(2017 年), 第 26-37 段; 第 26 号一般性意见(2022 年), 第 40-47 段。

⁵⁶ Sacchi 等人诉阿根廷(CRC/C/88/D/104/2019), 第 10.5 段。

⁵⁷ 国际法院, 《各国在气候变化方面的义务, 咨询意见》, 第 272 段。

任何地区发生的活动对另一国的环境造成重大损害”。⁵⁸ 在发生跨界环境损害时，缔约国必须减轻对《公约》权利的影响并提供补救。

31. 缔约国还有一项域外义务，即防止其管辖下的工商企业的活动造成环境损害，影响其他国家享有《公约》权利。⁵⁹ 为此，缔约国应采取适当的监管和政策措施，确保设在其领土上或在其管辖下的商业实体尊重人权，包括在其整个业务和价值链中尽责落实人权和环境义务。缔约国还应建立可用的司法和非司法机制，以确保问责，并为跨国经营的工商企业侵犯人权的行为提供补救，特别是在发生损害的国家无法获得有效补救或补救无效时。

32. 缔约国如支持或参与海外投资，特别是大型项目，则应确保——包括酌情要求——此类投资经过有效的人权尽责调查，并且不会损害接受国履行《公约》义务的能力，⁶⁰ 包括防止和减轻环境退化。缔约国应采取措施，包括通过适当的监管和条约框架，减少其管辖下的工商企业滥用投资条约或投资者与国家间争端解决机制损害其他国家的环境法规或《公约》权利的风险。⁶¹ 缔约国还应保持足够的国内政策空间，包括环境法规，以便在通过投资条约或合同等办法与其他国家或工商企业追求与工商业相关的政策目标时，实现《公约》权利。

国际援助与合作(第二条第一款)

33. 需要采取有效的全球性措施来应对威胁《公约》权利的跨界环境挑战，如气候变化、污染和生物多样性丧失。缔约国必须按照可持续发展的目标，单独或通过国际援助与合作采取措施，减缓和适应气候变化，应对生物多样性丧失和环境退化问题。

34. 在履行援助与合作义务时，缔约国应考虑到造成环境退化的历史因素、不同的能力以及发展中国家的具体需求。共同但有区别的责任和各自能力的原则对于化石燃料经济的公正公平转型至关重要。⁶² 优先合作领域有：气候融资、技术转让、能力建设、信息共享、解决损失和损害问题，以及为气候引起的流离失所和移民问题找到公平持久的解决方案。打击非法资金流动，包括逃税和避税，对于增强各国采取环境和气候行动的能力至关重要。

35. 发达国家应支持能力较为有限的发展中国家实现公正公平的转型。这包括提供气候资金和转让无害环境的技术，以支持减缓、适应和赔偿行动，特别是针对责任最小但受影响最大的国家。⁶³ 根据公平原则，对债务负担重的低收入国家的援助应采取赠款而不是贷款的形式，以避免加重债务压力。⁶⁴ 在需要恢复可

⁵⁸ 乌拉圭河纸浆厂案(阿根廷诉乌拉圭)，判决书，《2010年国际法院案例汇编》，第101段。

⁵⁹ 美洲人权法院，OC-32/25号咨询意见，第345-350段。

⁶⁰ 第26号一般性意见(2022年)，第44段；美洲人权法院，OC-32/25号咨询意见，第351段。

⁶¹ 见A/78/168。

⁶² 《联合国气候变化框架公约》，序言和第三条第1款；《巴黎协定》，第二条第二款。

⁶³ 第26号一般性意见(2022年)，第58段；儿童权利委员会，第26号一般性意见(2023年)，第111-115段。

⁶⁴ 大会第79/1号决议，第28段；A/HRC/55/54，第53段。

持续性和保护《公约》权利时，应考虑债务重组、减免或取消。公正转型必须减少而不是加剧国家内部和国家之间的不平等。⁶⁵

36. 鉴于科学和技术在推进可持续发展和应对环境危机方面所发挥的核心作用，各缔约国必须便利实现《公约》权利所需的相关技术和科学研究成果的转让和获取。知识产权制度不得阻碍此类技术的获取。⁶⁶ 缔约国应承认并支持多样化的知识体系，包括土著人民、农民和其他农村社区的传统知识、创新和做法，这些知识体系对保护生物多样性以及减缓和适应气候变化至关重要。⁶⁷

37. 国际援助与合作应建立在公平、相互尊重和问责的基础上，其安排方式应避免损害接受国的可持续发展。⁶⁸ 环境和气候行动融资应能扩大财政空间，以支持减缓、适应和赔偿工作，同时加强对确保在最低基本水平上享有《公约》权利至关重要的社会保障制度。接受援助的缔约国有义务有效利用援助来实现《公约》权利，特别是最低核心义务，并优先考虑弱势群体。⁶⁹ 缔约国和国际援助提供方必须确保通过国际合作提供支持的环境措施在受影响的个人和社区有意义的参与下实施，并得到土著人民的自由、事先和知情同意。

38. 缔约国应创造有利于充分实现《公约》权利的国际环境，包括在贸易、投资、税收、金融、环境保护、气候政策和发展合作等领域创造这种环境。⁷⁰ 缔约国应在国际金融架构内，包括在国际货币基金组织和世界银行等国际论坛上，并在贸易和投资条约的谈判和实施过程中发挥作用并履行职责，以确保这些领域的决策推动《公约》权利的实现。⁷¹

D. 平等和不歧视的义务(第二条第二款和第三条)

平等和不歧视(第二条第二款)

39. 虽然环境退化(包括气候变化)影响到每一个人，但系统性不平等、歧视和历来被排斥在决策进程之外，凡此种种对某些个人和群体造成了不成比例的严重影响，往往加剧了基于社会经济地位、种族、肤色、性别、残疾、年龄、移民身份、性取向和性别认同等因素的现有不平等。处于弱势的个人和群体，特别是那些经历交叉形式的不利处境的个人和群体，他们面临的伤害不成比例，并且拥有的应对资源较少。⁷² 缔约国必须确定弱势或边缘化个人和群体的需求并优先加以考虑，同时考虑到交叉性问题。缔约国必须解决结构性和系统性的歧视和不平

⁶⁵ 可持续发展目标 10。

⁶⁶ E/C.12/2018/1，第 7 段；第 25 号一般性意见(2020 年)，第 62、79 和 80 段。

⁶⁷ 《生物多样性公约》，第 8 条(j)项。

⁶⁸ 《关于国家在经济、社会和文化权利领域的域外义务的马斯特里赫特原则》，原则 32。

⁶⁹ 同上，原则 34。

⁷⁰ 同上，原则 29。

⁷¹ E/C.12/2016/1，第 7-9 段。

⁷² 政府间气候变化专门委员会，“决策者概要”，载于《2023 年气候变化：综合报告，第一、第二、第三工作组对气候变化专门委员会第六次评估报告的贡献》；A/79/270，第 88 段。

等问题，保护这些个人和群体免受环境损害和应对措施两方面造成的人权风险。⁷³与此同时，缔约国还必须考虑到子孙后代平等享有所有人权的权利，避免可能导致或延续对他们的歧视的作为或不作为。⁷⁴

40. 污染严重和危险的设施，包括露天矿、冶炼厂、炼油厂、化工厂、燃煤发电厂、油气田、钢铁厂、垃圾场和危险废物焚化炉，往往位于贫困和边缘化社区或其附近。⁷⁵ 不歧视和平等原则要求缔约国解决系统性的边缘化和环境不公正模式，特别是与交叉形式的歧视有关的模式，包括种族主义和殖民遗产。⁷⁶ 这包括优先为那些因普遍污染和有毒污染而承受不成比例负担的社区采取减缓、适应、补救、赔偿和环境恢复措施。⁷⁷

41. 缔约国必须确保土著人民、农民和农村社区的人能够平等获得自然资源，他们的生存和文化特色有赖于大自然。缔约国还必须防止和处理私人行为体的有害做法，如污染密集型作业或碳抵消项目，这些做法对边缘化个人和群体造成了不成比例的影响。

男女权利平等(第三条)

42. 在所有政策领域实现男女平等享有《公约》权利是可持续发展的一个先决条件。由于不平等的权力关系和父权结构，妇女和女童在法律、社会和经济上往往处于不利地位。环境危机加剧了现有的性别不平等，特别是在获取土地、自然资源和基本服务(包括医疗保健、食品、水、环境卫生和废物处理)方面。⁷⁸

43. 妇女和女童不成比例地受到有毒物质、废物和污染的有害影响，这对她们的健康和福祉产生了严重影响。⁷⁹ 对于农村地区的妇女来说，土地保障是满足生存需求、获得基本商品和服务以及免受暴力侵害的关键资源。⁸⁰ 在应对环境危机和履行确保实质平等的义务时，缔约国必须保证妇女能够获得、控制和保障土地保有权以及粮食安全和生计所需的其他手段。⁸¹

44. 妇女承担的无酬照护和家务劳动不平等加剧了性别不平等，气候变化也加剧了性别不平等——例如，取水需要更多的时间和精力，或者因气温上升而须改变工作模式。⁸² 缔约国应确保无障碍、基于权利的护理和支助系统，并促进在男女之间以及国家、家庭、社区和私营部门之间公平分担责任，从而承认、减少并重新分配无酬照护和支助工作。⁸³

⁷³ E/C.12/2019/1, 第 6-10 段。

⁷⁴ 《关于后代人人权的马斯特里赫特原则》，原则 6。

⁷⁵ A/HRC/49/53, 第 28 段。

⁷⁶ A/77/549, 第 77 段。

⁷⁷ A/HRC/49/53, 第 57 段。

⁷⁸ E/2022/27, 第一章 A 节第 46 段。

⁷⁹ A/HRC/52/33, 第 15、18、29 和 33 段。

⁸⁰ 第 26 号一般性意见(2022 年), 第 14 段。

⁸¹ 第 16 号一般性意见(2005 年), 第 28 段。

⁸² E/2022/27, 第一章, A 节, 第 23、38、47 和 62(jj)段; A/HRC/41/26, 第 8 段。

⁸³ A/HRC/58/43, 第 72(a)段。

45. 缔约国应将促进性别平等和整个政府部门一体联动办法纳入所有可持续发展政策，特别是与减少灾害风险、气候变化、污染、保护生物多样性和管理自然资源有关的政策。⁸⁴ 这包括促进性别平等的筹资和预算战略。在自然灾害和与气候相关的紧急情况中，缔约国必须确保妇女能够平等获得资源和保护手段，包括及时预警和其他相关信息。缔约国还有义务确保妇女能够获得准确、负担得起和文化上适当的环境信息和教育。⁸⁵ 这些努力应该以影响评估为依据，而影响评估应该审查气候变化和环境退化对妇女和女童的不同影响。

四. 缔约国对于具体权利的义务

自决权(第一条)和自由利用自然资源的权利(第二十五条)

46. 《公约》第一条第二款和第二十五条申明，人民有权自由追求经济、社会及文化发展并处置其自然财富和资源，这是其自决权的一个重要方面。这项权利意味着人民是开发其自然资源的主要受益者。每个缔约国都必须确保这种开发，无论是由本国实体还是由外国实体开发，都受到充分监管，以便以推动《公约》权利的方式公平、公正地分享利益。⁸⁶ 在追求公平和可持续发展时，每个缔约国可以保留最适合其具体情况的政策空间，以确定最适当的经济和社会措施组合，只要这些措施符合其在《公约》下的义务。与资源开采有关的税收、补贴和执照颁发制度的设计应能为实现《公约》权利有效调动资源，同时最大限度地减少对环境的损害。⁸⁷ 根据《公约》第一条，与商业实体签订的开采自然资源合同应避免自然财富私有化，并确保公平公正地分享利益。

47. 缔约国必须在与自然资源开发相关的所有决策中维护程序保障，包括确保公众切实参与、可以获得及时明了的信息并在整个颁发执照和特许证的过程中遵守人权原则。⁸⁸ 在土著人民受到影响时，他们的自由、事先和知情同意权必须得到充分尊重和保护。⁸⁹ 在颁发执照或许可证之前，必须进行各方参与的环境和人权影响独立评估，目的是确定对《公约》权利和当地生态系统的潜在损害。⁹⁰ 这些评估应为决策工作提供参考，并辅之以有效的补救机制，特别是针对受影响的社区、农民和土著人民的补救机制。⁹¹

48. 缔约国必须根据可持续发展、代际公平和禁止跨界环境损害的原则，行使处置自然资源的权利。⁹² 过度开发会损害《公约》权利的享有，而这些权利依赖于健康的环境。在社区直接受到采掘活动影响时，缔约国应确保采取减缓、公平

⁸⁴ 消除对妇女歧视委员会，第 37 号一般性建议(2018 年)，第 26 段；[A/HRC/41/26](#)。

⁸⁵ [A/HRC/52/33](#)，第 66 段。

⁸⁶ [E/C.12/COD/CO/4](#)，第 13 段；[E/C.12/MRT/CO/1](#)，第 8 段；[E/C.12/1/Add.33](#)，第 10 段。

⁸⁷ [E/C.12/CMR/CO/4](#)，第 15 段；[E/C.12/FIN/CO/6](#)，第 9(c)段。

⁸⁸ 第 25 号一般性意见(2020 年)，第 53-56 段。

⁸⁹ 第 26 号一般性意见(2022 年)，第 15、21 和 58 段；J.T.等人诉芬兰，第 14.6 段。

⁹⁰ [E/C.12/KAZ/CO/2](#)，第 17(e)段。

⁹¹ 第 24 号一般性意见(2017 年)，第 17、18 和 32 段；《联合国农民和农村地区其他劳动者权利宣言》，第五条第 2 款。

⁹² 《里约宣言》，原则 2 和 3。

补偿和问责措施，包括要求包括商业实体在内的污染方承担损害和环境恢复的费用。⁹³

工作权(第六条)

49. 环境条件的变化对就业和收入构成越来越大的风险，特别是在农业和渔业等气候敏感行业。向环境可持续经济的转型虽然可以创造新的体面工作机会，但也可能导致依赖化石燃料的行业出现失业。⁹⁴ 缔约国应根据其人权义务，以参与性方式评估环境退化和政策应对措施对所有行业的就业机会的影响。

50. 在此类评估的基础上，缔约国应制定和实施政策，在向可持续经济转型期间扩大体面工作机会，并特别关注青年人、妇女以及弱势或边缘化人群。⁹⁵ 各项措施应确保受转型影响的行业的工人有机会获得职业培训、职业指导、再培训和其他支持，以帮助他们转向绿色就业。还应通过扩大公共服务和生态系统恢复举措等方式，帮助创造就业机会。⁹⁶ 缔约国应承认和支持非正规经济中的工人为气候抗御力和循环经济做出贡献，并采取措施帮助他们转向正规就业。

享受公正和良好的工作条件的权利(第七条)

51. 环境的快速变化给工作条件带来了更多的风险，并加剧了现有的风险，特别是极端天气和气温上升，危及工人的健康和安全。缔约国应评估所有行业的这种风险，并采取预防和保护措施，包括在非正规经济中，确保公正和良好的工作条件。这包括应对身心健康影响，确保可以获得支持服务，保障可再生能源和循环经济等新兴绿色行业的工作条件，恢复生态系统。

52. 缔约国应通过强有力的劳动监察制度，有效监测和监管工作场所，以应对与气候相关的健康和安全风险，并应通过与工人及工人代表进行有意义的对话来开展这些工作。监管框架应要求企业实体保护工人的健康和安全，⁹⁷ 并将体面的生产性工作纳入其气候和环境战略及尽责工作。⁹⁸ 政策应包括保障措施，并符合国际公认的标准，如国际劳工组织的核心劳工标准以及负责任的商业行为和投资的相关框架。

组织及加入工会的权利(第八条)

53. 工会及其集体行动在倡导公正和良好的工作条件以及保护工人免受环境变化及相关措施影响方面发挥着重要作用。缔约国必须确保工会和工人委员会能够通过社会对话和其他机制切实参与评估工作条件风险，并参与制定在国家、行业和工作场所各级应对这些风险的政策。

54. 集体谈判可以成为将环境和气候相关问题纳入工作场所协议的有效机制，包括确保工人能够获得相关环境信息的条款、拒绝接受构成严重环境风险或违反环

⁹³ 《里约宣言》，原则 16；E/C.12/MLI/CO/1，第 44 段。

⁹⁴ 劳工组织，《实现面向所有人的环境可持续型经济与社会的公正转型指南》，第 12(d)段。

⁹⁵ 劳工组织，ILC.111/Resolution V，第 21(g)段。

⁹⁶ 劳工组织，《公正转型指南》，第 29(f)段。

⁹⁷ 同上，第 26(j)段。

⁹⁸ 劳工组织，《绿动企业：改变流程和工作场所》。

境立法的工作的权利、对举报环境损害的举报人的保护、职业安全和健康、可持续交通福利、关于公正转型的培训、气候灾害期间的保护以及对绿色采购做法的支持。

社会保障权(第九条)

55. 获得社会保障、医疗保健和社会服务对于减少脆弱性和不平等、增强人们抵御环境风险的能力至关重要。缔约国必须确保社会保护系统做好充分准备，以应对极端天气、气候灾害和被迫流离失所的影响。这包括将气候和环境风险以及生命周期风险纳入社会保护系统，并将这些系统与脆弱性评估联系起来。⁹⁹ 要提供有效的准备和支持，就需要及早确定需要支持的个人和群体，如老年人、残疾人或可能失去生计的人，使他们能够为气候冲击做好准备、加以应对并从中恢复。社会保护应成为紧急人道主义应对措施和长期可持续发展之间的桥梁。¹⁰⁰

56. 设计良好的社会保护体系在保护个人免受环境政策的不利影响、帮助他们转向绿色就业和可持续生计方面可以发挥至关重要的作用。作为《公约》规定的一项核心义务，缔约国必须保证儿童，保证因疾病、失业、生育或残疾等原因无法赚取足够收入的劳动年龄人口，并保证老年人能够普遍获得基本水平的社会保护，包括获得基本医疗保健和基本收入保障。¹⁰¹ 这种保护必须足以使个人和家庭能够满足其基本需求，包括适当的住房、水和卫生设施、食物、教育以及必要的残疾相关费用。此外，缔约国应采取深思熟虑和有针对性的步骤，逐步实现社会保障权，特别关注那些仍然得不到保护的人，包括妇女、就业关系不稳定的工人以及非正规经济部门的工人。

57. 缔约国必须确保社会保障体系资金充足，能够抵御未来的冲击，并能够最大限度地利用现有资源满足长期需求。如果国家资源和能力不足以确保可持续的社会保护体系，则缔约国必须争取国际援助与合作。

适当生活水准权(第十一条)

58. 适当生活水准权要求缔约国确保人人都能获得适当生活水准所需的商品和服务，包括适当的食物、水和卫生设施、衣物、住房、电力、交通和通信服务。¹⁰² 必须考虑到地球的环境极限来理解《公约》第十一条中提到的“不断改善生活环境”的规定。缔约国应促进食物、水、住房和交通系统等领域的转型，以确保可持续性和对环境变化的适应力。

59. 适足食物权要求通过可持续利用土壤、水、种子、生物多样性、农业和森林等自然资源，可以长期获得充足、有营养和文化上适当的食物，特别是在农村地区，并且越来越多地在城市环境中也一样。缔约国必须根据人权义务促进粮食体

⁹⁹ 劳工组织，《2024-2026年世界社会保护报告》，第76页。

¹⁰⁰ 同上，第31页。

¹⁰¹ 第19号一般性意见(2007年)，第59(a)段；[E/C.12/2015/1](#)，第7-9段。

¹⁰² 第4号一般性意见(1991年)；第12号一般性意见(1999年)；第15号一般性意见(2002年)。

系的转型——确保生产和分配方式长期可行，提高对气候变化的适应力，减少污染，并通过养护和可持续利用来保护生物多样性。¹⁰³

60. 《公约》第十一条第二款(子)项要求缔约国发展和改革土地制度，“使天然资源获得最有效之开发与利用”。必须将效率理解为包括可持续性——即保持自然资源的长期能力——以支持《公约》权利的享有。这包括采取措施，尊重、保护和落实所有合法土地、渔场和森林合法保有权的权属保障，尤其是弱势或边缘化个人、社区和人民的权属保障。¹⁰⁴ 向可持续粮食体系转型需要按照充足食物权进行规划，包括空间规划，优先考虑弱势或边缘化个人和群体(如小农)。¹⁰⁵ 必须改变支持不可持续的土地使用和消耗自然资源的现行农业政策和补贴，使粮食体系能够确保今世后代的适当生活水准。

61. 工业食品系统——包括生产、运输、加工、包装、储存、零售、消费和废物处理——有可能极大地加剧气候变化、生物多样性丧失以及土壤和水资源退化。¹⁰⁶ 保障食物权需要推广可持续的耕作方式，包括酌情采用农业生态方法，以减少碳排放、抗生素的过度使用和对集约型工业模式的依赖。这些做法还有助于通过增强生物多样性、减少有害做法，如大规模单一种植和过度使用农药，来预防人畜共患病和农作物疾病。

62. 获得安全用水和卫生设施的机会有限与贫困和不平等密切相关，并因水污染、水资源短缺、淡水生态系统退化和气候变化而加剧。¹⁰⁷ 缔约国必须优先考虑个人、家庭用水和小规模自给性农业用水，并作为其核心义务的一部分，确保人们普遍有机会获得安全而充足的供水和适当的卫生设施，特别是对低收入家庭和其他弱势或边缘化群体而言。¹⁰⁸

63. 为此，缔约国应采取综合战略，确保今世后代的水权，¹⁰⁹ 包括采取有效措施防止水污染，减少不可持续或低效的使用，并解决分配过程中的损耗问题。缔约国还必须颁布和执行监管框架，防止企业和其他行为方污染、过度开采或破坏淡水生态系统。用水和卫生基础设施的设计、建造和维护必须能够抵御极端天气和自然灾害的影响。¹¹⁰

64. 世界上很大一部分淡水资源位于跨界含水层和河流流域，因此有效实现水权和卫生设施权需要国际合作，¹¹¹ 包括在水质、公平分配、洪水管理、气候变化适应和共享水资源的可持续管理方面开展合作。

¹⁰³ 粮食及农业组织(粮农组织)，《支持在国家粮食安全范围内逐步实现充足食物权的自愿准则》，准则 8E。

¹⁰⁴ 第 26 号一般性意见(2022 年)，第 22-33 段。

¹⁰⁵ 《联合国农民和农村地区其他劳动者权利宣言》，序言和第 7 段。

¹⁰⁶ 政府间气候变化专门委员会，《气候变化与土地：气专委特别报告》(2019 年)，第 439 页。

¹⁰⁷ [A/HRC/46/28](#)，第 31 段；联合国水机制和教科文组织，《联合国 2020 年世界水开发报告：水与气候变化》，第 2 页。

¹⁰⁸ 第 15 号一般性意见(2002 年)，第 37 段。

¹⁰⁹ 同上，第 28 段。

¹¹⁰ [A/HRC/46/28](#)，第 73 段。

¹¹¹ 联合国水机制和教科文组织，《联合国 2024 年世界水开发报告：水促进繁荣与和平》，第 7 页。

65. 缔约国必须及时采取适应措施，确保住房能够抵御气候影响，如隔热、高效供暖和制冷措施。缔约国还必须采取减缓措施，减少与住房有关的排放，比如推广可持续材料、提高能源效率以及支持使用可再生能源做饭、取暖、制冷和照明。¹¹² 适应和减缓措施不得通过增加住房成本、能源贫困或无家可归状况或加剧现有的不平等来损害适当住房权，特别是非正规住区的居民以及弱势或边缘化人群的适当住房权。

66. 在国家和地方层面进行充分的城市和农村规划时，应注意解决气候变化风险、备灾、污染、用水和废物管理、负担得起的公共交通、医疗保健、社会服务和创收机会等问题。¹¹³ 规划还应纳入净零碳建筑标准、绿地和减轻城市热岛效应的措施。建筑标准必须促进气候韧性并减少排放。

能达到的最高标准身心健康权(第十二条)

67. 健康权要求缔约国确保人们可以获得及时、可接受和负担得起的优质医疗保健，并提供健康的基本条件。¹¹⁴ 法律和政策必须防止和减少空气、水和土壤污染，包括重金属污染。¹¹⁵

68. 环境退化、气候变化和生物多样性丧失构成严重的健康风险，在国家内部和国家之间产生了不成比例和不公平的影响。缔约国应采取具体措施，保护和实现受环境损害影响最大的人的健康权。国际援助与合作对于应对与环境退化相关的跨界健康风险至关重要。

69. 卫生政策和方案必须应对环境退化对身心健康的影响，包括建立无障碍、可持续和有韧性的卫生系统。还应注意确保为包括土著人民在内的所有人提供符合其文化特点的医疗服务，并保护传统医药做法和资源。务必开展部门间合作，以应对人类、动物和环境健康的相互关联性，促进人类健康最终所依赖的地球健康。应确保民间社会组织和弱势或边缘化群体的代表切实参与各个阶段卫生规划工作，以取得更具包容性的成果。

70. 在制定卫生政策和分配资源时必须考虑到环境危机所带来的长期卫生挑战。缔约国必须设计、实施和维护能够抵御环境冲击及其相关经济和社会影响的卫生系统和服务。可持续的公共投资对于健康的基本条件和加强卫生系统本身都至关重要，办法包括培训、招聘和留住足够数量的医护人员，并保护他们的劳动权利。

受教育权(第十三条和第十四条)

71. 教育机会、基础设施和学习成果越来越受到环境退化的影响。极端天气、海平面上升、洪水、酷热或严寒、缺水和流离失所问题所严重影响学校教育、学生福祉、教育质量和教育的连续性。为应对这些挑战，需要根据人权义务采取适应措施，包括气候适应型基础设施、包容性规划和备灾措施。缔约国应保证为流离失

¹¹² A/HRC/52/28, 第 70 段。

¹¹³ 可持续发展目标 11。

¹¹⁴ 第 14 号一般性意见(2000 年)，第 4、11 和 12 段。

¹¹⁵ 同上，第 36 和 51 段。

所儿童，包括非正规住区的儿童提供持续的优质教育，并确保学校设施安全、无障碍、完善，有安全的通道、可靠的水和卫生设施。

72. 可持续发展、人权和环境保护教育是优质教育和终身学习的重要组成部分。缔约国应在各级教育中纳入环境和气候教育，包括生物多样性保护，并将其与人权和环境正义联系起来。应将环境价值观融入课程、教师培训、教学和学校环境中。所有年龄段的学习者都应该能够获得知识、技能和能力来应对全球挑战，并采取明智的行动来保护环境、促进可持续发展。

参与文化生活和享有科学进步带来的惠益的权利(第十五条)

73. 文化塑造并反映个人和社区与自然的关系以及他们的经济、社会和政治生活方式。¹¹⁶ 文化权利要求缔约国尊重、保护和促进不同的文化表现形式、习俗和知识体系。人与自然脱节、某些人群主宰自然和其他人群，这是生物多样性丧失和相应的环境退化的原因。¹¹⁷ 因此，文化权利对可持续发展至关重要。土著人民、农民和地方社区常常已经发展出了支持人类和生态福祉的文化习俗和知识体系。¹¹⁸ 缔约国必须将文化权利纳入发展战略，促进文化间对话和知识共享，以应对气候变化、生物多样性丧失和污染的根源和影响。

74. 文化遗产日益受到气候变化的威胁。洪水、海平面上升、海岸侵蚀、野火和极端天气破坏了有形和无形的遗产。要可持续享有文化权利，就需要缔约国在向艺术家、文化机构和科学机构提供支持时考虑到长期需求。应支持个人和社区保护文化遗址、传统和习俗，以应对环境变化。

75. 科学权意味着获得科学教育和知识的机会、公平分享科学进步的惠益，以及促进研究、解决优先需求特别是弱势和边缘化群体的优先需求的义务。¹¹⁹ 鉴于科学和技术在应对环境危机、支持生产和消费模式可持续转型方面的作用，缔约国必须采取循证的环境政策，确保公众能够获得环境信息，防范虚假信息，特别是关于气候变化的虚假信息，并促进科学进步惠益的公平获取。¹²⁰ 根据预防原则，缔约国必须对采用未经检验的气候相关技术进行监管。国际合作对于公平分享科学知识、转让无害环境技术至关重要。

五. 处境特别脆弱的个人和群体

76. 环境退化，包括气候变化，加剧了历史上经历过和(或)正在经历边缘化的个人和群体的脆弱性。这些脆弱性是由社会经济地位、种族、族裔、性别、残疾、年龄、移民身份、性取向和性别认同等交叉因素形成的。¹²¹ 环境损害的影响在各群体内部和群体之间各不相同，视具体情况而定。遭受多重和交叉形式歧视的

¹¹⁶ 第 21 号一般性意见(2009 年)，第 13 和 36 段。

¹¹⁷ IPBES/11/12/Add.2，第 5 页。

¹¹⁸ A/77/290，第 32 和 33 段。

¹¹⁹ 第 25 号一般性意见(2020 年)，第 52 段。

¹²⁰ A/79/176，第 52 段。

¹²¹ A/79/270，第 88 段。

人面临的风险尤其严重，这加剧了环境损害的后果，并进一步限制了获得补救、资源和复原力建设措施的机会。

77. 缔约国必须确定哪些人面临的风险最大，解决使他们更容易遭受环境损害的结构性不平等，防范环境退化和应对措施带来的人权风险。务必确保受影响的个人和群体切实参与决策的各个阶段。虽然环境退化的不利影响会牵涉到许多人，但本节关注的重点是儿童，还有土著人民、农民、牧民和渔民，他们的生计和文化与自然密切相关，另外还有流离失所者。

儿童

78. 气候变化、生物多样性丧失和污染严重影响儿童的权利和福祉。年幼的儿童特别容易受到污染和有毒化学品的环境危害，这可能对他们的健康和发育产生长期影响。¹²² 环境退化加剧了粮食和水的不安全，而这种不安全又会增加急性和慢性营养不良和疾病的风险。¹²³ 家庭生计，特别是在非正规部门的家庭生计的丧失，会增加童工的发生率并加深贫困，而环境压力和气候灾害可能会打断教育，增加辍学率，影响心理健康，并增加儿童遭受暴力、剥削和童婚的风险。¹²⁴ 处于弱势的儿童，包括生活贫困、流离失所或被社会排斥的儿童，往往受到不成比例的影响。委员会还认识到，世界各地的儿童站在环保行动的前列，提请人们注意环境退化的人权后果。¹²⁵

79. 缔约国必须采取对儿童敏感、符合儿童最大利益、¹²⁶ 以科学和国际标准为基础的环境措施。必须根据儿童享有能达到的最高标准健康的权利，充分保护儿童免受有毒物质、污染和其他环境危害的侵害。长期风险评估必须考虑到环境退化对儿童的具体影响。在所有相关进程中，必须尊重儿童发表意见和参与的权利。缔约国还应承认和保护儿童权利维护者，并为他们参与环保和气候行动建立安全有效的机制。¹²⁷

土著人民

80. 土著人民是受气候变化、森林砍伐、污染和生物多样性丧失影响最严重的群体之一，他们的生计、健康和文化特性尤其受到影响。环境损害可能导致有形和无形文化遗产的流失，并导致身份认同、传统知识、文化习俗以及与祖传家园的联系受到严重侵蚀。¹²⁸

81. 土著人民与其祖传土地之间的深厚关系是他们的文化、精神和社会身份的基础，同时也可以满足他们的基本需求并提供生计。通过这种关系，他们在许多情

¹²² 儿童权利委员会，第 26 号一般性意见(2023 年)，第 38-41 段；HRI/2019/1，第 3 段。

¹²³ A/HRC/46/28，第 44 段。

¹²⁴ 儿童权利委员会，第 26 号一般性意见(2023 年)，第 35 段。

¹²⁵ 本一般性意见得益于儿童的亲身经历和有意义的贡献，这些经历和贡献是通过为协商进程举办的五个区域研讨会收集的。

¹²⁶ 儿童权利委员会，第 26 号一般性意见(2023 年)，第 16 段。

¹²⁷ 美洲人权委员会，第 3/2021 号决议，第 29 段。

¹²⁸ 政府间气候变化专门委员会，《2023 年气候变化：综合报告，第一、第二、第三工作组对气候变化专门委员会第六次评估报告的贡献》，第 51 页。

况下发展出了自己的知识、治理和管理体系，提倡与自然和谐相处，并为保护生物多样性和生态系统做出了贡献。这些贡献对于实现可持续发展和保护环境至关重要。

82. 缔约国必须承认土著人民对其祖传土地、领土及自然资源享有不可剥夺的权利，并必须充分尊重他们在影响其权利的所有事项上的自由、事先和知情同意权。¹²⁹ 作为人权尽责工作的一部分，缔约国必须确保环保措施——包括气候变化减缓和适应措施以及生物多样性补偿措施——不会导致在土著领土上抢夺土地、森林或水资源，或以其他方式损害土著人民的权利。

农民、牧民、渔民和其他生活在农村地区的人

83. 农民、牧民和其他生活在农村地区的人，包括小农和渔民，受到气候变化、污染和生物多样性丧失的严重影响。这些环境危机改变了水资源供应、植被模式和季节周期，推动了海平面上升、荒漠化和土地利用方式的变化，并扰乱了农业、渔业和各种传统生计。极端天气事件和环境退化减少了生物多样性，破坏了传统的种子和繁殖系统，并因气候变暖和污染耗尽了水生资源。这些影响合在一起，威胁到农村社区的食物权、适当生活水准权和文化认同权。缔约国必须保护他们免受这些不利影响。

84. 缔约国必须认识到农民、牧民和农村地区的其他人对自然资源和生态系统的可持续利用和管理的重要贡献，保护和推广他们的传统知识、创新和做法，¹³⁰ 并确保他们有权获得和公平使用对其生计至关重要的土地和其他自然资源。¹³¹ 缔约国还必须保证他们能切实参与环境措施的设计、实施和监测工作。

85. 需要为农村地区最边缘化的群体(如无地农民、农业工人、牧民和农村妇女)采取特别措施，他们在获取土地和其他自然资源(包括水、种子、森林和水生生态系统)方面经常面临系统性歧视。¹³² 畜牧业仍然是一种可持续的生计，可以支持生物多样性以及脆弱的干旱地区和高海拔生态系统，但越来越受到植被带变化、高温和干旱的影响。适应政策必须包含对牧民社区的支持。缔约国还必须尊重并尽可能保护渔业社区对海洋、河流、湖泊和水生资源的传统权利，同时促进其他创收机会。¹³³

因气候变化和自然灾害而流离失所者

86. 缔约国必须通过加强减缓措施、适应措施和减少灾害风险措施，防止气候变化引起流离失所。如果为了保护生命和健康，不可避免地需要搬迁或重新安置，则必须将其视为最后手段，并完全按照国际人权标准，通过与受影响社区进行有意义的协商来实施。¹³⁴ 流离失所者必须能够平等享有《公约》权利，包括享有

¹²⁹ J.T.等人诉芬兰，第 14.6 段。

¹³⁰ 第 25 号一般性意见(2020 年)，第 39 段。

¹³¹ 第 26 号一般性意见，第 18 和 19 段；《联合国农民和农村地区其他劳动者权利宣言》，第十七条和第十九条。

¹³² 《联合国农民和农村地区其他劳动者权利宣言》，第十七条。

¹³³ 粮农组织，《粮食安全和扶贫背景下保障可持续小规模渔业自愿准则》，第 7.10 段。

¹³⁴ A/HRC/56/47，第 13-15 段；A/79/317，第 87(b)段。

食物、水和卫生设施、住房、医疗保健、教育、生计和文化生活的权利。《公约》规定的最低核心义务同样适用于流离失所者。对于因气候变化而跨境流离失所的人，缔约国必须坚持不推回原则，并提供法律保护。¹³⁵ 根据共同但有区别的责任原则，缔约国必须开展国际合作，包括通过气候相关损失和损害机制开展合作，调动资源支持流离失所者。¹³⁶

六. 补救与问责

87. 要尊重、保护和落实《公约》权利，就需要缔约国预防、减轻因气候变化、污染和生物多样性丧失而造成的损害并提供补救。一国不采取适当行动保护气候系统免受温室气体排放的影响，可能构成可归咎于该国的国际不法行为。¹³⁷ 在《公约》权利因环境退化而受到侵犯时，缔约国必须确保有及时、负担得起和有效的司法和非司法补救办法，¹³⁸ 为受害者提供获得赔偿(包括恢复原状、补偿、康复、抵偿和保证不再发生)的机会。¹³⁹ 缔约国还应酌情赋予相关人员，包括那些为后代利益行事的人——如青年代表、诉讼监护人和公益组织——集体法律地位和诉诸司法的权利，并采用灵活的证据规则标准，以避免受害者面临程序障碍。¹⁴⁰

88. 缔约国还有义务防止因其管辖或控制下的商业实体和其他非国家行为方，包括在国外经营的商业实体和其他非国家行为方造成的环境损害使《公约》权利受到侵犯，并提供补救。¹⁴¹ 缔约国，特别是行为责任方的母国，必须采取适当措施，确保跨界损害的受害者能够利用有效的补救机制，特别是在损害发生国无法提供这种补救办法或这种补救办法无效时。

89. 缔约国必须本着诚意开展合作，应对环境退化的不利影响，包括经济和非经济损失和损害，以此履行其确保对造成的损害进行赔偿的义务。这包括为气候相关损失和损害基金等机制提供充足的资源，并确保受影响的个人和社区能够公平地获得有效的补救和赔偿。

90. 缔约国还必须确保问责、监测和调查机制能够有效防止和应对与气候变化、生物多样性丧失和污染有关的法律和政策产生的任何意外不利影响，特别是对弱势或边缘化个人或群体的意外不利影响。国家人权机构、监察员和类似机构应有权处理侵犯《公约》权利的行为，并监督这方面的遵守情况。监测进程应具有包容性和参与性，并有定性见解和量化分类数据的支持。

¹³⁵ A/HRC/53/34, 第 68 和 69 段; Teitiota 诉新西兰(CCP/C/127/D/2728/2016), 第 9.11 段。

¹³⁶ A/HRC/56/47, 第 35 段。

¹³⁷ 国际法院，《各国在气候变化方面的义务，咨询意见》，第 427 段。

¹³⁸ 第 24 号一般性意见，第 41 段。

¹³⁹ 《严重违反国际人权法和严重违反国际人道主义法行为受害人获得补救和赔偿的权利基本原则和导则》；A/77/226, 第 26 段；国际法院，《各国在气候变化方面的义务，咨询意见》，第 445 和 456 段。

¹⁴⁰ 美洲人权法院，OC-32/25 号咨询意见，第 554 段。

¹⁴¹ 《工商业与人权指导原则》要求对工商业实体侵犯人权的行为，包括与环境损害有关的侵犯行为，提供有效补救。见 A/HRC/17/31, 附件，第 25-31 段。